

# La dichiarazione di dissesto e il divieto di procedure esecutive

**Autore:** Biamonte Alessandro

**In:** Giurisprudenza commentata

L'art. 252, comma 4, t.u. n. 267/2000 dispone che "L'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato", e l'art. 5, comma 2, d.l. n. 80/2004 conv. in l. n. 140/2004 precisa che ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4, e 254, comma 3, t.u. n. 267/2000, "si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico".

## La situazione di dissesto di un ente locale

Precedenti consolidati hanno statuito che la **dichiarazione di dissesto di un ente locale** preclude le azioni esecutive e assoggetta a procedura liquidatoria tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti intervenuti prima della dichiarazione di dissesto, anche se tali obbligazioni siano state liquidate in via definitiva solo successivamente (Cons. giust. sic. 9.7.2018 n. 382; Id., 2.5.2017 n. 203; Id., 3.6.2015 n. 423, conf. anche dal Consiglio di Stato, IV, 9.4.2018 n. 2141).

Ne discende il **divieto di azioni esecutive individuali** e l'estinzione dei giudizi promossi riguarda anche i giudizi di esecuzione di giudicati che si siano formati successivamente alla dichiarazione di dissesto, ma per fatti o atti anteriori alla dichiarazione medesima.

Non è condivisibile l'opposta tesi giurisprudenziale secondo cui i crediti derivanti da provvedimenti giudiziari passati in giudicato in epoca successiva alla dichiarazione di dissesto non entrano nella massa passiva della procedura di liquidazione straordinaria, anche se il fatto genetico dell'obbligazione è anteriore alla dichiarazione (Cons. St., VI, 7.8.2017 n. 3937; Id., V, 11.10.2016 n. 4183; Id., V, 6.5.2015 n. 2263; Id., V, 11.6.2013 n. 3232, la quale pervero fa riferimento a un giudizio di ottemperanza promosso prima dell'entrata in vigore dell'art. 5, d.l. n. 80/2004, e fa leva sul carattere innovativo e dunque non retroattivo di tale previsione, che non può paralizzare giudizi di esecuzione promossi prima della sua entrata in vigore: "La sopravvenuta normativa infatti, a prescindere dalla sua effettiva portata, ha carattere innovativo e, come tale, è preordinata a disciplinare fattispecie ad essa successive senza effetto retroattivo, definendo i poteri e l'ambito di operatività dell'organo straordinario di liquidazione degli enti dichiarati dissestati dopo la sua entrata in vigore").

## La par condicio creditorum

La ratio legis è quella di garantire la par condicio creditorum, e l'esegesi che attrae alla procedura concorsuale tutti i debiti dell'ente locale imputabili a fatti o atti di gestione anteriori alla dichiarazione di dissesto è più soddisfattiva di tale ratio rispetto all'esegesi che lascia sfuggire alla massa passiva, consentendo la prosecuzione di azioni esecutive individuali, i debiti divenuti liquidi ed esigibili dopo la dichiarazione di dissesto, anche se sorti prima di essa, senza avere dunque riguardo al fatto genetico dell'obbligazione, ma solo al momento, del tutto contingente e legato a eventi casuali e non controllabili e prevedibili, in cui il debito diventa esigibile.

A conforto di tale esegesi interviene la **procedura liquidatoria concorsuale** nei confronti degli enti locali dissestati con il paradigma delle procedure concorsuali rivolte a soddisfare i plurimi creditori di un unico debitore insolvente nel rispetto della par condicio creditorum, vale a dire il fallimento. Nel quale si afferma il principio del divieto di azioni esecutive individuali dopo la dichiarazione di fallimento e la necessità di insinuazione dei crediti nella massa passiva.

Orbene, l'**art. 51 della legge fallimentare recata dal r.d. n. 267/1942** stabilisce che "(...) dal giorno della dichiarazione di fallimento nessuna azione individuale esecutiva o cautelare, anche per crediti maturati durante il fallimento, può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nel fallimento".

Si afferma dunque la regola che è irrilevante la data in cui il credito diventa **liquido ed esigibile**, atteso che l'azione esecutiva individuale non è consentita neppure per i crediti maturati "durante" il fallimento, e dunque "dopo" la sua dichiarazione.

L'anzidetta ricostruzione interpretativa prescelta trova avallo non solo in recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (la già citata sez. IV, n. 2141/2018), ma anche negli indirizzi espressi da parte della Corte costituzionale, nella sentenza 21.6.2013 n. 154, relativa alle analoghe disposizioni vigenti per le obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma (art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, d.l. n. 2/2010, conv. in l. n. 42/2010 nella parte in cui dispone, "ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro", che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 "si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data").

La Corte ha ribadito che "in una procedura concorsuale - tipica di uno stato di dissesto - una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione".

Secondo la Consulta, sarebbe infatti "irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione

ordinaria [...] dagli effetti del debito pregresso [...]”.

## Giudizio di ottemperanza

Infine, la stessa Adunanza Plenaria, con la decisione 24.6.1998 n. 4, resa con riferimento alla normativa anteriore al d.lgs. n. 267/2000, sia pure senza prendere espressa posizione in diritto sulla questione de qua (essendosi invece occupata di altre questioni di diritto e segnatamente l'applicabilità al giudizio di ottemperanza del divieto di azioni esecutive individuali in caso di dissesto), ha ritenuto **inammissibile un giudizio di ottemperanza** che, in punto di fatto, era stato promosso per l'esecuzione di un giudicato formatosi dopo la dichiarazione di dissesto, per fatti o atti di gestione anteriori alla dichiarazione medesima.

### Volume consigliato

<https://www.diritto.it/la-dichiarazione-dissesto-divieto-procedure-esecutive/>